

УДК 340.130

І. А. Красюк

КОНКРЕТИЗАЦІЯ ПРАВА В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ІЄРАРХІЇ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ

Постановка проблеми. Із самого початку існування української держави розвиваються суспільні відносини, які потребують правотворчої діяльності. Однак необхідність швидкого реагування правовими засобами на явища, що постійно виникають, факти та події нашого життя із часом призводить до порушення єдності системи чинних нормативно-правових актів.

У цих умовах особливу актуальність набуває вивчення шляхів підвищення якості правового регулювання. Як підтверджує практика правового регулювання, одним із факторів його вдосконалення, забезпечення законності та ефективності є конкретизація юридичних норм [1; 3]. Тільки в умовах упорядкованого, систематизованого та узгодженого законодавства, що відображає вимоги сьогодення, можливо найбільш успішно забезпечити правопорядок.

Інтереси укріплення правопорядку нагально вимагають, щоб кожний закон, кожна правова норма виконувались та застосовувались відповідно до того змісту, який був вкладений у них законодавцем. Для досягнення цього необхідним є правильне розуміння, тлумачення та визначення найбільш доцільного шляху реалізації нормативно-правового акта в конкретних умовах місця та часу [2, с. 18].

Аналіз досліджень та публікацій. У юридичній науці проблеми конкретизації правових норм було досліджено в працях С. Алексєєва, С. Братуся, М. Вопленка, Д. Керімова, М. Козюбри, П. Недбайло, П. Рабіновича, Г. Шмельової та ін.

Однак багатоаспектність проблем конкретизації права, їх різнобічний характер вимагають дослідження питань, які потребують переосмислення чи є недостатньо вивченими. Необхідність у конкретизації норм права об'єктивно зумовлюється потребою організації життя суспільства шляхом правового регулювання.

Мета статті полягає у висвітленні ролі конкретизації права як інструмента правового регулювання.

Виклад основного матеріалу. Як зазначив П. Недбайло, конкретизуюча юридична норма може розглядатися як певний ступінь втілення загальних норм у життя [3, с. 176].

Ідея про наявність певної конкретизації права під час звичайного застосування правових норм уперше була висунута Н. Зейдером в 1954 р. [4, с. 79], але його позиція не була сприйнята в літературі.

У теорії держави й права існують різні точки зору щодо того, у якій сфері діяльності присутня конкретизація права й що слід під нею розуміти.

Так, С. Ткачова вважає, що конкретизацією норм права слід вважати тільки певний вид правотворчої діяльності органів влади й керування [5, с. 12].

С. Братусь та А. Черданцев дотримуються точки зору, що конкретизація правових норм – це процес її тлумачення [6, с. 38–39; 7, с. 20]. Водночас вони підтримують думку Г. Шмельової, що конкретизація права властива будь-якому процесу

застосування права; вона означає доведення норми до граничної визначеності в правозастосовному акті, тобто її індивідуалізацію [1, с. 65–67; 8, с. 35; 7, с. 20, 38].

А. Безіна, А. Кац та С. Алексєєв стверджують, що конкретизація правових норм охоплює застосування правових норм, які дають правозастосовувачам волю розсуду під час прийняття рішення в справі [9, с. 6; 10, с. 30; 11, с. 86–87; 12, с. 28–29].

Зміст терміна «конкретизація» дозволяє використовувати його в різних значеннях. На наш погляд, причиною такого різноманіття підходів до дослідження цієї проблеми є те, що конкретизація розглядається, як правило, щодо якоїсь однієї стадії правового регулювання. Конкретизація може бути присутньою як у правотворчому процесі, так і в правозастосованні.

Чинне законодавство потребує вдосконалення, у зв'язку із чим особливу актуальність набувають дослідження показників якості законодавства, а також шляхів і засобів їх досягнення. Конкретизація юридичних норм значною мірою забезпечує точність, визначеність та узгодженість законодавства.

Правотворча конкретизація проявляється в діяльності державних органів, які мають відповідну компетенцію з видання нормативно-правових актів. Видання правоконкретизуючих актів обумовлене необхідністю в процесі правового регулювання відобразити в цих актах розвиток, особливості конкретних видів суспільних відносин, не змінюючи при цьому початкової норми.

Встановленням конкретизуючих юридичних норм досягається більш точна та визначена регламентація суспільних відносин, що і є цілю правотворчої конкретизації. У процесі правотворчої конкретизації на основі загальних абстрактних норм створюються відносно нові, більш конкретні та визначені правила поведінки, які, конкретизуючи норми права, охоплюються об'ємом загальних абстрактних норм, визначаються їхнім змістом, логічно постають із них, але характеризуються при цьому новизною. А. Черданцев зазначав, що новизна конкретизуючих норм права проявляється в більшій конкретності, деталізації їхнього змісту та в більш вузькому об'ємі (сфері застосування) [8, с. 23].

Переведення регулюючих можливостей права в дійсність – основне завдання застосування й реалізації права. Правотворча конкретизація в багатьох випадках не задовольняє в повному обсязі потребу конкретизації юридичних норм, необхідну для їх безпосереднього застосування та реалізації.

Підґрунтям для встановлення й забезпечення принципу верховенства закону в суспільстві є наявність ефективного механізму формування права, що надає змогу сформувати досконалий інститут створення, удосконалення та оновлення законодавчої бази держави, забезпечити втілення об'єктивних потреб суспільства в змісті нормативно-правових актів.

Унаслідок поділу гілок влади нормативно-правові акти, що регулюють ті чи інші суспільні відносини, часто видаються не одним, а кількома органами держави. При цьому слід враховувати, що нормативно-правові акти не повинні суперечити один одному. Єдність та ієрархія нормативно-правових актів забезпечується підпорядкуванням актів державних органів нижчої ієрархії актам вищих органів.

Ієрархія нормативно-правових актів є відображенням ієрархії самих державних органів, місце й роль нормативно-правового акта певного різновиду в загаль-

ній системі визначається місцем і роллю відповідних органів держави в загальній системі державних органів. Поділ нормативно-правових актів за юридичною силою визначає місце й значимість кожного нормативно-правового акта в загальній системі державного нормативного регулювання, а також виражає особливості змісту нормативно-правового акта.

Ієрархія нормативно-правових актів має важливе значення для впорядкування процесів правотворчості та правозастосування, для створення та підтримки режиму законності та конституційності. В ієрархічній структурі законодавства основну роль відіграє Конституція України й закони, що встановлюють відправні засади правового регулювання. Вони мають найвищу юридичну силу, є першоосновою всього законодавства.

Конституція України та конституційні закони займають найвищий ступінь в ієрархії нормативно-правових актів.

Одна з найважливіших юридичних якостей Конституції України – її верховенство, яке означає пріоритетне становище в системі джерел права, що забезпечується особливим порядком прийняття, зміни Конституції України й надання їй вищої юридичної сили.

Конституція України – основоположний установчий політико-правовий акт, що закріплює конституційний лад, права й свободи людини та громадянина, визначає форму правління й державного устрою, правовий статус органів державної влади. У ст. 8 Конституції України визначено, що вона має найвищу юридичну силу [13]. Конституція України є єдиним нормативно-правовим актом вищої юридичної сили, що регламентує окремі сторони економічної та політичної організації суспільства, встановлює засади державного ладу й визначає основи правового статусу особи.

Конституція України становить базу для поточного законодавства й формування правової системи держави. Поточне законодавство розвиває положення Конституції України. Як юридична база законодавства Конституція України – серцевина всього правового простору країни, виток формування її правової системи, орієнтир її вдосконалення. Верховенство Конституції України в національній правовій системі полягає у визначенні взаємозв'язку й узгодженості напрямів розвитку правової культури, юридичної практики й інших ланок правової системи, а також у стимулюванні гармонізації галузей права й систематизації законодавства.

Конституційні закони вносять зміни й доповнення до Конституції України та приймаються з питань, що передбачені та органічно пов'язані з нею (наприклад, Закон України «Про громадянство», Закон України «Про загальний військовий обов'язок»). Закон, яким вносяться зміни до Конституції України, відрізняється від закону, ухвалення якого передбачено чинною Конституцією України, тим, що він після затвердження (ухвалення) набуває вищої юридичної чинності й стає складовою частиною Конституції України.

У Конституції України чітко не визначено блок суспільних відносин, який регулюється конституційним законом. Проаналізувавши Конституцію України, можна дійти висновку, що конституційним законом слід регулювати ухвалення великого Державного Герба й Державного Гімну України, опис державних символів (ст. 20 Конституції України), внесення змін до Конституції України (ст. 155 Конституції

України), рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту (ст. 111 Конституції України) [13].

Другий ступінь ієрархії нормативно-правових актів займають закони, які регламентують певні сфери суспільного життя відповідно до Конституції України. Це значна за кількістю група законів, які приймаються більшістю голосів. Закони різноманітні за змістом.

Найтиповішими за обсягом регулювання є такі види законів.

Загальні закони – закони, що регламентують певну сферу суспільних відносин і поширюються на всіх. Загальні закони можуть бути:

- кодифіковані (наприклад, Кримінальний кодекс України, Цивільний кодекс України та ін.);

- поточні (наприклад, Закон України «Про вибори»);

- спеціальні закони – закони, що регламентують обмежену (спеціальну) сферу суспільних відносин і поширюються на частину населення (наприклад, закони про пенсії, про освіту, про міліцію та ін.).

Окреме місце посідають так звані оперативні закони – нормативно-правові акти, якими вводяться в дію окремі закони, ратифікуються міжнародні договори тощо. Їхнє призначення полягає не у виданні нових норм, а в оперативному підтвердженні, підтриманні системи норм, що містяться в інших окремих законах і міжнародних договорах, які регулюють найважливіші відносини й потребують негайного ухвалення. Це закони, що містять норми про закони. Наприклад, Закон України від 17 липня 1997 р. «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції». Оперативні закони не можуть існувати поза іншими законами, тобто тими, що ними вводяться в дію, і міжнародними договорами, що потребують ратифікації.

Зростання активності України на міжнародній арені зумовило появу питання місця міжнародних договорів у правовій системі України та їх співвідношення із законами та Конституцією України. Як відомо, міжнародні договори укладаються Президентом України (ст. 106 Конституції України) і в передбачених законом випадках мають отримати згоду Верховної Ради України на їхню обов'язковість (ст. 85 Конституції України). При цьому чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України (ст. 9 Конституції України) [13]. Проте про їхню юридичну силу в Конституції України не зазначається.

Що ж стосується співвідношення міжнародних договорів із Конституцією України, то тут позиція Основного Закону більш чітка. У ч. 2 ст. 9 сказано, що укладання міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення до неї відповідних змін [13]. Із цього можемо дійти висновку про верховенство Конституції України у відношенні до міжнародних договорів.

Крім законів, українське законодавство включає в себе багато норм і принципів, виданих не парламентом, а іншими державними органами, – підзаконні нормативно-правові акти, які знаходяться на третьому ступені ієрархічної системи законодавства.

Підзаконні нормативно-правові акти – це нормативні акти компетентних органів, що видаються на підставі закону, відповідно до закону й для його виконання.

Підзаконні нормативно-правові акти містять норми, мають низку специфічних ознак, видаються лише уповноваженими органами державної влади у визначеній формі з метою конкретизації та на виконання законів.

Підзаконність нормативно-правових актів не означає їх меншої юридичної обов'язковості. Вони мають необхідну юридичну чинність. Проте їх юридична чинність не має такої ж загальності та верховенства, як це властиво законам. Вони посідають важливе місце в усій системі нормативного регулювання, оскільки забезпечують виконання законів шляхом конкретизованого нормативного регулювання всього комплексу суспільних відносин.

В Україні виділяють такі види підзаконних нормативно-правових актів.

Акти Президента України. Відповідно до ст. 106 Конституції України Президент України видає укази й розпорядження [13]. Будучи главою держави, Президент України видає акти, які займають другорядне місце після законів. Важлива роль приділяється указам, багато в чому завдяки їм глава держави реалізує повноваження та елементи свого правового статусу. На сучасному етапі сфера правового регулювання, охоплена указами, є дуже широкою. Як правило, вони видаються у випадку прогалин у праві. Розпорядження – це другі за значенням підзаконні акти глави держави. Вони приймаються з поточних чи процедурних питань. Акти Президента України публікуються в офіційних виданнях.

Акти Верховної Ради України. Пункт 5 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 р. (зі змінами, внесеними згідно із законом від 08.10.2010 р.) закріплює, що постанови, прийняті Верховною Радою України, які містять положення нормативного характеру, набувають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо ними не передбачено інше [14]. Пункт 2 цієї ж статті вказує, що постанови Верховної Ради України з конкретних питань із метою здійснення її установчої, організаційної, контрольної та інших функцій набувають чинності з дня їх прийняття, якщо інше не передбачено самою постановою. Як бачимо, Регламент розмежовує постанови на нормативно-правові та індивідуально правові.

Акти Кабінету Міністрів України. Пункти 2 і 3 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 07.10.2010 р. встановлюють, що акти Кабінету Міністрів України нормативного характеру видаються у формі постанов, а акти з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань – у формі розпоряджень [15]. Усі акти Уряду України обов'язкові до виконання в Україні. Особливістю актів Кабінету Міністрів України є те, що вони можуть бути прийняті лише на підставі й на виконання законів України, а також указів Президента України. Змістом таких постанов є норми права, що встановлюють основи управлінської діяльності в галузі фінансів, освіти, культури, охорони здоров'я тощо, як основні напрями його діяльності. Розпорядження Кабінету Міністрів України, як правило, мають характер індивідуального правового регулювання.

Накази, інструкції, положення тощо міністерств, відомств, державних комітетів – підзаконні нормативно-правові акти відомчого характеру, зміст яких не

повинен суперечити законам України та нормативно-правовим актам Президента України й Уряду України.

Накази – розпорядчі документи оперативного характеру, якими, як правило, затверджуються або скасовуються інші підзаконні нормативно-правові акти або продовжується строк їхньої дії.

Інструкції встановлюють порядок застосування чинного законодавства або порядок здійснення будь-якої діяльності.

Положення, статuti закріплюють правове становище, структуру, функції й компетенцію певної державної організації, установи, підприємства.

Ці акти приймаються на основі й відповідно до законів України, указів і розпоряджень Президента України, постанов і розпоряджень Уряду України, регулюють суспільні відносини, що перебувають, як правило, у межах компетенції цієї виконавчої структури.

Накази, розпорядження, рішення, постанови й інструкції можуть бути як нормативного, так і індивідуального характеру. Цю групу нормативно-правових актів у теорії права та держави називають ще відомчими актами, оскільки вони мають внутрішньовідомче юридичне значення (видаються з питань, віднесених виключно до їхнього відання; поширюються на осіб, які входять до сфери їхнього відання). Відомчі нормативні акти вирізняються тим, що стосуються прав та обов'язків лише безпосередньо працівників цього органу. Наприклад, нормативно-правовий акт Міністерства освіти і науки України про зарахування осіб на педагогічні посади у вищих навчальних закладах на конкурсних засадах за змістом нічим не відрізняється від локальних нормативно-правових актів, які являють собою розпорядження керівників державних і громадських організацій (у вигляді наказів та інструкцій), прийняті в межах їхніх повноважень, що регулюють їхню службову й трудову діяльність.

Локальні нормативно-правові акти спрямовані на деталізацію вимог загальної норми права стосовно умов діяльності відповідного колективу (наприклад, статuti чи правила внутрішнього трудового розпорядку). За своїми характеристиками ці акти певним чином наділені ознаками нормативно-правових – містять норми (формально обов'язкові правила поведінки) певного неперсоніфікованого кола суб'єктів, не вичерпуються кількістю застосувань. Водночас вони створюються суб'єктами, які фактично не належать до категорії правотворчих; стосуються винятково осіб, які «пов'язані» правовідносинами лише з конкретним підприємством, установою тощо; дуже часто є результатом спільної волі роботодавця й працівників, тобто є своєрідною формою договору.

Рішення й постанови органів місцевого самоврядування. Приймаються в межах компетенції й діють на території відповідних міст, районів, сіл, селищ, мікрорайонів тощо. Як правило, ці акти регулюють відносини у сфері громадського порядку, охорони здоров'я, торгівлі в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Висновки. Будучи своєрідним посередником між загальною нормою й реальними обставинами її дії, правоконкретизуюча діяльність дає можливість відобразити в нормативно-правових актах особливості конкретних видів загальних відносин, не змінюючи при цьому початкової норми.

Для правильного та ефективного застосування та реалізації найбільш загальних норм необхідно виявити їхні зв'язки з фактичною дійсністю. Конкретизація направлена саме на виявлення зв'язку між загальною нормою права та конкретною життєвою обставиною шляхом установлення на основі початкової норми низки конкретизуючих актів.

За допомогою правоконкретизуючих актів правове регулювання суспільних відносин здійснюється з урахуванням їхніх особливих або індивідуальних ознак. Зміст діяльності суб'єктів із реалізації таких нормативно-правових актів набуває більшої точності та конкретності; результат конкретизації виявляється більш визначеним за змістом, ніж норма права, яку конкретизували.

Як відомо, до вимог законності відноситься верховенство закону в системі всіх юридичних актів та положення, що постає із цього, про необхідність відповідності нормативно-правових актів органів нижчого підпорядкування актам вищих органів, тому, слугуючи застосуванню та реалізації норм права, забезпечуючи їхню правильність та ефективність, конкретизація є також одним із важливих засобів укріплення законності.

Література

1. Шмелева Г. Конкретизация юридических норм в правовом регулировании / Г. Шмелева. – Львов : Вища школа, 1988. – 107 с.
2. Керимов Д. Кодификация и законодательная техника / Д. Керимов. – М. : Юридическая литература, 1962. – 132 с.
3. Недбайло П. До питання про деталізацію і конкретизацію соціальних правових норм / П. Недбайло // Питання теорії і практики радянського права. – 1958. – Вип. 4. – С. 174–193.
4. Зейдер Н. Судебное решение и спорное право / Н. Зейдер // Правоведение. – 1958. – № 2. – С. 79–90.
5. Ткачева С. Конкретизация закона и его судебное толкование : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история государства и права; история политических и правовых учений» / С. Ткачева ; Всесоюзный научно-исследовательский институт советского законодательства. – М., 1973. – 20 с.
6. Черданцев А. Вопросы толкования советского права : [учеб. пособ.] / А. Черданцев. – Свердловск : Изд-во Свердл. юрид. ин-та, 1972. – 191 с.
7. Судебная практика в советской правовой системе / под ред. С. Братуся. – М. : Юрид. лит., 1975. – 327 с.
8. Черданцев А. Правовое регулирование и конкретизация права / А. Черданцев. – Свердловск : Свердл. юрид. ин-т, 1974. – 237 с.
9. Безина А. Конкретизация права в судебной практике / А. Безина, В. Лазарев // Советская юстиция. – 1968. – № 2. – С. 6–7.
10. Безина А. Вопросы теории трудового права и судебная практика / А. Безина. – Казань : Изд-во Казан. ун-та, 1976. – 176 с.
11. Кац А. Конкретизирующая деятельность суда и семейные правоотношения с частично неурегулированным содержанием / А. Кац // Правоведение. – 1964. – № 2. – С. 86–96.
12. Алексеев С. Функции применения права / С. Алексеев, И. Дюрягин // Правоведение. – 1972. – № 2. – С. 25–33.
13. Конституція України від 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
14. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
15. Про Кабінет Міністрів України : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

Анотація

Красюк І. А. Конкретизація права в забезпеченні ієрархії нормативно-правових актів. – Стаття.

Розглядається роль конкретизації права в забезпеченні ієрархії нормативно-правових актів. На прикладі структури українського законодавства доводиться, що згідно з принципом верховенства закону підзаконні нормативно-правові акти забезпечують виконання законів шляхом конкретизованого нормативного регулювання всього комплексу суспільних відносин.

Ключові слова: верховенство закону, українське законодавство, конкретизація права, ієрархія нормативно-правових актів.

Аннотация

Красюк И. А. Конкретизация права в обеспечении иерархии нормативно-правовых актов. – Статья.

Рассматривается роль конкретизации права в обеспечении иерархии нормативно-правовых актов. На примере структуры украинского законодательства доказывается, что согласно принципу верховенства закона подзаконные нормативно-правовые обеспечивают исполнение законов путем конкретизированного нормативного регулирования всего комплекса общественных отношений.

Ключевые слова: верховенство закона, украинское законодательство, конкретизация права, иерархия нормативно-правовых актов.

Summary

Krasyuk I. A. Specification of law in ensuring of hierarchy of legal acts. – Article.

The role of specification of law is examined in ensuring of hierarchy of legal acts. On the example of structure of the Ukrainian legislation proved, that in obedience to principle of supremacy of law the legal provide execution of laws by the specified normative adjusting of all complex of public relations.

Key words: supremacy of law, Ukrainian legislation, specification of law, hierarchy of legal acts.

УДК 352.075.1(477):303.71

О. С. Орловський

**НОВІ ПІДХОДИ ДО ОЦІНКИ НОРМАТИВНИХ АКТІВ
(НА МАТЕРІАЛАХ ЗАГАЛЬНИХ ЗБОРІВ ЗА МІСЦЕМ ПРОЖИВАННЯ)**

Постановка проблеми. На сучасному етапі муніципальної реформи багато вчених проводять критичний аналіз нормативних актів, прийнятих у перші роки після проголошення незалежності України. Багаторічна практика їхнього застосування та доктринального дослідження муніципальної проблематики дозволяють наразі пропонувати зміни й доповнення до застарілих актів. Інколи пропозицій щодо змін і доповнень настільки багато, що більш доцільним є викладення акта в новій редакції. Щоб не тільки аргументовано, але також наглядно й компактно викласти підсумки досліджень та продемонструвати доцільність внесення змін та доповнень або викладення нормативного акта в новій редакції, вважаємо, варто використовувати напрацювання правової статистики. Таким чином, поширення використання статистичного методу під час викладення результатів доктринальних досліджень є важливим науковим завданням. А значущим практичним завданням є популяризація стислого викладення результатів ґрунтовних аналізів нормативних актів за допомогою статистичного методу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемами, пов'язаними з практичною реалізацією та вдосконаленням змісту нормативних актів, які регламентують проведення загальних зборів за місцем проживання, займалися І. Б. Коліушко, В. П. Рубцов,